

Introduzione

Molto si è scritto, negli ultimi anni, sul tema dell'azione umanitaria ed esiste un'abbondante letteratura specialistica anche sugli aspetti giuridici della protezione dei rifugiati. Pochi storici, però, hanno analizzato specificamente il tema degli esodi forzati di popolazione e l'evoluzione delle strategie internazionali in materia. Come ha osservato lo storico Eric Hobsbawm, nel suo saggio *On History*, è sconcertante chiedersi perché alcune esperienze storiche entrino a far parte della più vasta memoria storica, e tante altre no¹. In questo volume si cerca di affrontare il tema, esaminando la storia degli esodi forzati nella seconda metà del 20° secolo.

Durante l'ultimo decennio del secolo, i governi, le organizzazioni internazionali e l'opinione pubblica hanno acquisito una consapevolezza sempre maggiore del problema dei rifugiati e degli sfollati, in larga misura grazie ai servizi televisivi che hanno diffuso le drammatiche immagini di profughi disperati, in fuga da regioni come la Bosnia-Erzegovina, la Cecenia, l'Iraq, il Kosovo e il Ruanda. Tale maggiore sensibilità è pure dovuta all'accresciuta rilevanza, dopo la fine della guerra fredda, del coinvolgimento, in situazioni di esodo in massa, di organizzazioni umanitarie, organismi per i diritti umani, forze militari multinazionali, negoziatori per la pace, inquirenti sui crimini di guerra, giornalisti e tutta una serie di altre parti in causa esterne. Il fenomeno dell'esodo forzato, tuttavia, non è nuovo, né lo sono le iniziative internazionali volte ad alleviare le sofferenze delle popolazioni esuli.

Le strategie internazionali per la protezione dei rifugiati

Durante tutto il corso della storia, in ogni regione del mondo, degli individui hanno dovuto abbandonare le loro dimore per sfuggire a persecuzioni, conflitti armati e violenze politiche, mettendosi al sicuro altrove. La maggior parte delle religioni include concetti come l'asilo, il rifugio, il ricovero e il sacro dovere dell'ospitalità per chi si trova in difficoltà. Fino a questo secolo, però, non esistevano norme universali per la protezione dei fuggiaschi, e le iniziative volte a proteggerli e assisterli erano perlopiù localizzate e specifiche.

Solo dopo la prima guerra mondiale, con l'istituzione della Società delle Nazioni, il fenomeno dei rifugiati fu percepito come un problema internazionale, da affrontare quindi a livello internazionale. Anche allora, la ricerca di una soluzione fu lenta e conobbe alti e bassi. La Società delle Nazioni nominò un certo numero di Alti Commissari e di Inviati per occuparsi di determinati gruppi di

Alcuni rifugiati attraversano il confine tra la zona di occupazione sovietica e quella britannica in Germania nel 1949. (GERMIN/BPK/1949)

rifugiati, come i russi, gli armeni, i tedeschi, ma nessuna di queste iniziative si tradusse in un regime di lunga durata. Analogamente, dopo la seconda guerra mondiale furono creati organismi separati per l'assistenza ai rifugiati europei, palestinesi e coreani.

Fino al 1950, la comunità internazionale non aveva ancora creato un insieme di istituzioni, meccanismi e leggi per affrontare a livello mondiale il fenomeno. La svolta avvenne nel 1950-51, con la creazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) e l'adozione della Convenzione dell'Onu sullo status dei rifugiati, che congiuntamente costituirono, per la prima volta, una struttura formale per rispondere alle necessità dei rifugiati, con norme per la loro protezione in virtù del diritto internazionale.

La Convenzione Onu del 1951 è importante per due aspetti. Primo, sebbene inizialmente limitata ai profughi europei, dà una definizione generale del "rifugiato", che è colui che, trovandosi fuori del proprio paese, non può farvi ritorno a seguito di un fondato timore di persecuzione, per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale. Ciò significa che le persone costrette all'esodo, ma che rimangono entro le frontiere del loro paese, non rientrano nella definizione giuridica internazionale di "rifugiato". Secondo, la Convenzione riconosce che quanti rispondono alla definizione debbono beneficiare di taluni diritti, e che l'assistenza ai rifugiati non va vista semplicemente in chiave di carità internazionale e di vantaggi politici. La Convenzione impone agli stati firmatari alcuni obblighi, di cui quello fondamentale è il principio del "non respingimento" (*non refoulement*), in base al quale i paesi d'asilo non possono rimandare con la forza una persona in situazioni in cui avrebbe un fondato timore di persecuzione.

La responsabilità principale in materia di protezione e assistenza dei rifugiati spetta agli stati, e in particolare ai paesi d'asilo. Anche l'Unhcr, però, ha un importante ruolo per promuovere e verificare il rispetto della Convenzione da parte degli stati, e per consentire loro di offrire ai rifugiati un'adeguata protezione sul proprio territorio.

L'Unhcr ha il mandato sia di fornire una protezione internazionale, sia di cercare soluzioni ai problemi dei rifugiati. Queste si suddividono tradizionalmente in tre categorie: il rimpatrio volontario, l'integrazione nel paese d'asilo, il reinsediamento da questo verso un paese terzo. I vari capitoli dell'opera mostrano come, nel corso degli anni, l'accento si sia spostato sull'una o l'altra di queste soluzioni.

Se è vero che la comunità internazionale ha affrontato il fenomeno dei rifugiati in modo più coerente a livello mondiale a partire dal 1950, sono sempre esistite tensioni fra i vari attori coinvolti nella risposta al problema dell'esodo forzato. Tali tensioni sono particolarmente evidenti nei rapporti dell'Unhcr con gli stati. Da un lato, questi sono i partner dell'organizzazione. Hanno creato la cornice del diritto internazionale sui rifugiati che guida il suo lavoro, sono rappresentati in seno al Comitato esecutivo, erogano i fondi senza i quali l'Unhcr non può operare, e autorizzano l'Alto Commissariato a operare sul proprio territorio. D'altra parte, il ruolo dell'Unhcr consiste spesso nel contestare gli stati, perché provocano gli esodi di rifugiati oppure perché non forniscono protezione e assistenza adeguate ai rifugiati e ai richiedenti asilo.

Il mandato e le attività dell'Unhcr

Il mandato fondamentale dell'Unhcr non è mutato dal 1950: gli obiettivi preminenti dell'organizzazione rimangono la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni ai loro problemi. Il contesto operativo, però, e il tipo d'attività svolta sono molto cambiati negli ultimi 50 anni.

Innanzitutto, sono notevolmente aumentate le dimensioni delle operazioni dell'Unhcr. All'inizio, l'organizzazione si concentrò sulla ricerca di soluzioni per qualcosa come 400mila profughi, ancora esuli nei postumi della seconda guerra mondiale. Nel 1996, assisteva all'incirca 26 milioni di persone. Anche il bilancio e l'organico dell'Unhcr sono considerevolmente aumentati: nel 1951, l'organizzazione poteva contare su una dotazione di 300mila dollari e su 33 funzionari; nel 1999, i finanziamenti avevano superato il miliardo di dollari e i dipendenti erano oltre 5mila. Inoltre, l'Unhcr ha continuamente esteso la dimensione geografica delle proprie attività: nel periodo iniziale, operava solo in Europa; alla fine del 1999, aveva uffici in 120 paesi di tutto il mondo.

In secondo luogo, l'organizzazione ha ampliato la gamma dei suoi interventi. Mentre, nei primi tempi, operava soprattutto per facilitare il reinsediamento dei rifugiati, a mano a mano che è intervenuta in altre parti del mondo è stata coinvolta in molte altre attività. Fra queste, la fornitura degli aiuti materiali, sotto forma ad esempio di viveri e di ripari di fortuna, ma anche di assistenza medica, istruzione e altri servizi sociali. Cercando di non trattare le popolazioni rifugiate come una massa indifferenziata, l'Unhcr ha anche messo a punto programmi specifici in favore di determinate categorie di persone, quali le donne e i bambini, gli adolescenti, gli anziani, le vittime di gravi traumi e i disabili.

In terzo luogo, è costantemente aumentata la gamma dei beneficiari dell'azione dell'Unhcr. Anche se, durante tutta la sua storia, ha operato principalmente per la protezione dei rifugiati, questi non sono gli unici destinatari delle sue attività. Nel corso degli anni, l'Unhcr ha elaborato programmi di assistenza in favore di altre categorie di persone: sfollati (rimasti entro le frontiere del proprio paese), rimpatriati (rifugiati e sfollati tornati a casa), richiedenti asilo (in attesa di determinazione del loro status giuridico), apolidi, popolazioni vittime della guerra e altre.

L'estensione del ruolo dell'organizzazione a categorie diverse dai rifugiati è compatibile col suo Statuto. L'articolo 1, infatti, invita l'Unhcr a cercare "soluzioni permanenti al problema dei rifugiati", mentre l'articolo 9 dispone che l'organizzazione "può impegnarsi in attività... di volta in volta decise dall'Assemblea generale". Una serie di risoluzioni di quest'ultima hanno, da allora, fornito la base giuridica per molte attività dell'Unhcr in favore di popolazioni non rifugiate.

In quarto luogo, è aumentato in misura rilevante il numero degli enti che, a livello internazionale, partecipano ai programmi intesi a proteggere ed assistere i rifugiati e gli altri esuli. All'inizio degli anni '50, il numero dei partner dell'Unhcr era limitato; alla fine del 1999, oltre 500 organizzazioni non governative (Ong) erano suoi partner operativi. Inoltre, in situazioni d'emergenza, l'Unhcr è sempre più spesso chiamato dal Segretario generale dell'Onu a fungere da agenzia umanitaria capofila. Per di più, l'Unhcr si è trovato ad operare fianco a fianco con altre

agenzie dell'Onu, forze di pace delle Nazioni Unite, altre forze militari multinazionali, organizzazioni regionali, organismi per i diritti umani, e tutta una serie di altri enti internazionali e nazionali.

In quinto luogo, l'organizzazione è stata sempre più spesso chiamata ad intervenire in regioni esplosive e instabili, come anche in situazioni di scontri armati. All'inizio l'Unhcr operava solo nei paesi d'asilo, sicuri e non coinvolti in conflitti: ora il suo personale è spesso presente in piena guerra, il che lo espone naturalmente a nuovi pericoli e crea per l'organizzazione una serie di ardui problemi.

Si dice a volte che nei primi tempi le attività dell'Unhcr erano "reattive", orientate verso l'asilo, e specificamente destinate ai rifugiati ². Reattive, perché l'Unhcr affrontava i problemi di rifugiati principalmente nei paesi d'asilo. Orientate verso l'asilo, perché le iniziative erano concentrate su attività svolte in tali paesi, e la responsabilità di risolvere i problemi di rifugiati si riteneva ricadesse sui paesi che li accoglievano, anziché su quelli che li generavano. Specificamente destinate ai rifugiati, perché in genere l'Unhcr non s'interessava alle altre forme di esodo forzato.

Per contro, negli ultimi anni – in particolare dopo la fine della guerra fredda – le attività dell'organizzazione sono state definite "di prevenzione attiva" (in inglese, *proactive*), orientate verso il paese d'origine e onnicomprensive. Di prevenzione attiva, perché l'organizzazione è stata molto più pronta ad impegnarsi in attività volte a prevenire le violazioni di diritti umani e le situazioni che sono alla radice degli esodi. Orientate verso il paese d'origine, perché la strategia dell'Unhcr ha posto sempre più l'accento non solo sui doveri dei paesi ospitati, ma anche sugli obblighi di quelli da cui i rifugiati fuggono. Onnicomprensive, perché l'organizzazione si è sforzata di promuovere un approccio più globale del problema dell'esodo forzato. Si tratta di una strategia a più lungo termine, che prende in considerazione le necessità non solo dei rifugiati, ma anche degli sfollati, dei rifugiati e sfollati che tornano alle loro case, dei richiedenti asilo, degli apolidi e di altre categorie.

La storia dell'esodo forzato

Il volume non si propone di esporre la storia dell'Unhcr come istituzione, quanto piuttosto una storia generale dell'esodo forzato nel mezzo secolo trascorso dalla sua fondazione. Per buona parte si trattano crisi in cui l'organizzazione ha svolto un ruolo centrale, per soddisfare le necessità dei rifugiati e degli altri esuli. Sono anche presi in esame, però, altri gruppi come i palestinesi (che in maggioranza rientrano nel mandato dell'Agenzia delle Nazioni Unite di soccorso e lavori per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente) e i rifugiati tibetani in India, per i quali la funzione di protezione e assistenza dell'Unhcr è stata marginale. In tutta l'opera si cerca di descrivere non solo il calvario di coloro che sono costretti ad abbandonare le loro case, ma anche il contesto politico che ha portato al loro esodo, i risvolti politici della risposta internazionale, nonché l'evoluzione delle strategie e delle prassi seguite da governi, organizzazioni umanitarie e altri enti interessati.

L'opera non aspira a fornire un resoconto esauriente di tutti i movimenti di rifugiati e sfollati degli ultimi cinquant'anni, ma consiste piuttosto in una serie di studi

di casi. Ognuno di essi pone in risalto determinati aspetti dell'esodo forzato, indicando in che modo le diverse esperienze hanno influito sullo sviluppo di organizzazioni come l'Unhcr. Il vantaggio di questa metodologia è di permettere un'analisi più approfondita di particolari situazioni di esodo forzato; lo svantaggio è che un certo numero di casi importanti e alcuni temi specifici sono trattati brevemente o hanno dovuto essere omissi.

Nel volume si prende in considerazione il periodo fino al 31 dicembre 1999. Salvo esplicita indicazione contraria, non si esaminano né si citano avvenimenti posteriori a tale data. La struttura del volume è in larga misura cronologica, anche se alcuni capitoli trattano di particolari regioni o tematiche. Esso si basa su resoconti di prima mano di funzionari dell'Unhcr, un'ampia consultazione degli archivi dell'organizzazione, una serie di interviste con personalità esterne e una vasta letteratura, in buona parte citata nelle note, raccolte alla fine del libro, e nella bibliografia destinata a ulteriori approfondimenti. Per i primi anni, si è ampiamente attinto alla fondamentale opera di Louise Holborn, in due volumi: *Refugees: A Problem of our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972* ³.

Gli inizi: l'Europa al centro dell'attenzione

Il capitolo 1 comincia con un rapido esame degli antecedenti dell'Unhcr, fra cui il primo Alto Commissario per i rifugiati, durante il periodo della Società delle Nazioni, Fridtjof Nansen; l'Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione (Unrra, 1943-47); l'Organizzazione internazionale per i rifugiati (Iro, 1947-52). Vi si tratta poi dell'istituzione dell'Unhcr e delle opinioni contrastanti sulle sue finalità, come pure della Conferenza di plenipotenziari del luglio 1951, che portò all'adozione della Convenzione dell'Onu sui rifugiati.

Per tutti gli anni '50, l'Unhcr si concentrò sui rifugiati europei. Dato che la sua creazione aveva coinciso con l'inizio della guerra fredda, la soluzione contemplata all'epoca per il problema dei rifugiati era in genere il reinsediamento. Chiaramente, quando fu istituito l'Unhcr e fu elaborata la Convenzione dell'Onu, quelli cui pensavano i governi occidentali erano i rifugiati che abbandonavano dei regimi comunisti. Data la tensione allora esistente nei rapporti Est-Ovest, i primi passi dell'organizzazione furono cauti: le sue attività si limitavano essenzialmente all'Europa occidentale e ad un lavoro di natura giuridica, come l'assistenza ai governi europei per l'adozione di leggi e procedure d'attuazione per la Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati.

La prima grande sfida si presentò all'Unhcr nel 1956, con l'esodo di circa 200mila rifugiati dall'Ungheria, a seguito della repressione sovietica della rivolta ungherese; la crisi fu risolta attraverso il reinsediamento in paesi occidentali della maggioranza dei rifugiati. A quell'epoca, l'Unhcr era un'organizzazione prevalentemente eurocentrica, che non faceva molto, ad esempio, per le centinaia di migliaia di profughi cinesi che arrivavano a Hong Kong, o per i tibetani che, nello stesso decennio, si rifugiavano in India. Nei suoi primi anni, l'Unhcr sfiorò appena il mondo extraeuropeo, ad eccezione dell'assistenza fornita ai rifugiati europei, bloccati a Shanghai dalla rivoluzione cinese.

Gli anni '60 e '70

Nel capitolo 2 si esamina il processo di decolonizzazione in Africa, che si accelerò negli anni '60, segnando per l'Unhcr l'inizio di una nuova era, nella quale il centro dell'attenzione si allontanò dall'Europa. In particolare, l'organizzazione intervenne per assistere i rifugiati della guerra d'indipendenza algerina, fuggiti in Marocco e Tunisia. Quando, nel 1962, l'Algeria ottenne l'indipendenza dalla Francia, circa 250mila profughi tornarono nel loro paese, dando origine alla prima grande operazione di rimpatrio cui collaborò l'Unhcr. Il capitolo analizza poi altri casi di esodo forzato riguardanti l'Africa subsahariana, con particolare attenzione al ruolo svolto dall'organizzazione per assistere i rifugiati ruandesi, esuli nel Congo e in altri paesi.

Questi rifugiati erano diversi, per molti aspetti, da quelli cui faceva riferimento, nel 1951, la Convenzione dell'Onu. In genere si trattava di persone che avevano abbandonato le loro case non per un timore di persecuzione, ma a causa della guerra e delle violenze legate alla decolonizzazione. Perlopiù non volevano integrarsi nel paese d'asilo, ma rimpatriare appena il paese d'origine fosse diventato indipendente o la situazione più sicura. Anziché occuparsi di singoli rifugiati, caso per caso, l'Unhcr si occupava ormai di esodi in massa.

Il capitolo descrive il modo in cui, nel 1967, la limitazione geografica e quella temporale della Convenzione Onu del 1951 furono abolite grazie a un nuovo Protocollo, che la rese di applicazione universale. Nel 1969, inoltre, l'Organizzazione dell'unità africana adottò una propria convenzione regionale, estendendo la definizione di rifugiato a coloro che fuggono non solo dalla persecuzione, ma anche dalla guerra e dalle violenze interetniche.

Passando al Sudest asiatico, il capitolo 3 prende in esame la crisi di rifugiati del Bangladesh, che condusse al primo intervento dell'Unhcr nel subcontinente indiano. Nel 1971, la guerra che portò all'indipendenza del Bangladesh provocò la fuga in India di qualcosa come 10 milioni di rifugiati bengalesi: fu il più grande esodo di rifugiati della seconda metà del 20° secolo, e coinvolse l'Unhcr nella maggiore emergenza umanitaria fino allora. Durante la crisi, il Segretario generale delle Nazioni Unite fece appello all'Unhcr per fungere da riferimento per il coordinamento dei soccorsi umanitari dell'Onu e degli altri aiuti internazionali. Questo concetto fu il precursore di quello di "agenzia leader", impiegato negli anni successivi. Dopo la fine delle ostilità, l'Unhcr collaborò all'organizzazione del ritorno in massa dei rifugiati nel Bangladesh. La maggioranza degli esuli rimpatriarono entro il febbraio 1972. Nel 1973, l'Unhcr svolse anche un ruolo decisivo per organizzare il trasferimento di un gran numero di persone fra il Bangladesh e il Pakistan, in uno dei maggiori scambi di popolazione della storia.

Il capitolo è incentrato soprattutto sulla crisi di rifugiati del Bangladesh, ma espone pure brevemente il problema dei rifugiati tibetani in India, l'azione dell'Unhcr in favore dei rohingya della Birmania fuggiti nel Bangladesh, nonché l'assistenza fornita dall'organizzazione agli asiatici espulsi dall'Uganda, nel 1972, per decisione del presidente Idi Amin.

L'estensione della protezione dei rifugiati

Il capitolo 4 descrive la fuga dei rifugiati dalla Cambogia, dal Laos e dal Vietnam, conseguente agli sconvolgimenti politici avvenuti nella regione a metà degli anni '70. L'esodo dall'Indocina continuò ancora per due decenni, durante i quali oltre tre milioni di persone abbandonarono i rispettivi paesi. A differenza delle crisi di rifugiati dell'Algeria e del Bangladesh – seguite da massicce operazioni di rimpatrio – per la maggioranza dei profughi indocinesi si ritenne, come negli anni '50 con i rifugiati europei, che la migliore soluzione fosse il reinsediamento. Nel complesso, con l'assistenza dell'Unhcr, qualcosa come due milioni di profughi indocinesi furono reinsediati in altri paesi, di cui circa 1,3 milioni nei soli Stati Uniti.

Durante quella crisi, di grandi dimensioni e prolungata, l'Unhcr svolse un ruolo di leader nell'assistenza dei rifugiati. In quel periodo, l'organizzazione ampliò notevolmente il suo campo d'intervento, partecipando alla costruzione e alla gestione dei campi profughi per i cambogiani e i laotiani, contribuendo altresì all'attuazione di misure innovative di lotta contro la pirateria e per il salvataggio in alto mare, in favore dei *boat people* vietnamiti. Fra il 1975 e il 1980, il bilancio dell'organizzazione salì da 76 a 510 milioni di dollari, e il suo personale aumentò di oltre il doppio.

Durante gli anni '80, i paesi occidentali furono sempre più preoccupati per il gran numero di indocinesi in arrivo, ormai considerati in buona parte migranti economici anziché rifugiati. Sotto la pressione di tali paesi, gli stati del Sudest asiatico finirono con l'adottare nuove misure, volte a disciplinare le partenze e facilitare i rimpatri. L'esodo indocinese mise in evidenza i limiti della volontà degli stati occidentali di concedere l'asilo, anche a profughi in fuga da regimi comunisti.

Il capitolo 5 analizza gli anni '80, quando si intensificarono la guerra fredda e il coinvolgimento delle superpotenze in guerre civili in varie parti del mondo, facendone delle interminabili guerre per procura. Tali conflitti produssero nuove ondate di rifugiati e sfollati, in particolare nel Corno d'Africa, in Asia e nel Centroamerica. In tale periodo, il paese che generò il maggior numero di rifugiati fu l'Afghanistan: la guerra seguita all'invasione sovietica del 1979 aveva infatti costretto oltre sei milioni di afgani a cercare rifugio in Iran e Pakistan.

Fu quello il decennio dei grandi campi profughi. Gli stati avevano chiari interessi strategici nel concedere l'asilo, ma dimostravano scarsa attenzione per la ricerca di soluzioni a lungo termine in favore dei rifugiati. Al contrario, questi erano utilizzati come pedine sulla scacchiera geopolitica, per destabilizzare i regimi ed incoraggiare alla rivolta nei paesi d'origine. Fu quanto accadde con i mujahedin afgani in Pakistan, i khmer rossi cambogiani in Thailandia, i movimenti d'opposizione eritrei ed etiopici con basi nel Sudan, e i ribelli del Centroamerica. Proprio in quel decennio divenne corrente l'espressione "rifugiato guerrigliero".

Nel corso degli anni '80, l'Unhcr continuò nella sua rapida crescita, mentre rispondeva per la prima volta e contemporaneamente ad emergenze di grandi dimensioni in tre continenti diversi. Nel clima carico di tensione della guerra fredda, l'Unhcr si trovò ad operare in situazioni estremamente politicizzate. In questo periodo più che in passato, nelle regioni popolate da rifugiati l'organizzazione fornì assistenza anche alle popolazioni locali.

In questo capitolo si esamina anche il primo intervento di rilievo dell'Unhcr nel Sudamerica. Il rovesciamento, nel 1973 in Cile, del governo democraticamente eletto di Salvador Allende, nonché l'insediamento, nel 1974 in Argentina, di una giunta militare, generarono migliaia di rifugiati. In entrambi i casi, molti di loro furono sistemati in Europa, nel Nordamerica e in altre parti del mondo.

Il capitolo 6 continua descrivendo l'ottimismo che accompagnò la fine della guerra fredda. Furono realizzate alcune grandi operazioni di rimpatrio, e si coltivò la speranza di poter trovare soluzioni durature per buona parte dei problemi dei rifugiati nel mondo. A partire dal 1989, prese avvio una serie di operazioni di pace delle Nazioni Unite, in Namibia, Cambogia, El Salvador, Guatemala e Mozambico. In ognuna di esse, l'Unhcr svolse un ruolo di primo piano facilitando il rimpatrio volontario. A differenza di precedenti rimpatri, nei quali l'intervento dell'organizzazione terminava subito dopo il rientro dei rifugiati nei rispettivi paesi, si descrive nel capitolo il modo in cui in Cambogia, Mozambico ed El Salvador l'Unhcr ampliò la propria funzione, partecipando ad una vasta gamma di attività di protezione e di assistenza, miranti ad aiutare i rimpatriati e gli altri abitanti a reinserirsi e ricominciare una nuova vita.

La contestazione dell'asilo

Nel capitolo 7 si esamina l'evoluzione della politica in materia d'asilo nei paesi industrializzati, concentrandosi principalmente su quelli dell'Europa e del Nordamerica. Negli anni '80 e '90, i richiedenti asilo cominciarono ad affluire in gran numero in tali paesi, e la dubbia motivazione di molti di loro spinse i governi ad adottare misure sempre più restrittive per scoraggiare gli arrivi. Per buona parte del capitolo, si analizzano le conseguenze che hanno avuto per i richiedenti asilo le iniziative europee per l'armonizzazione delle politiche e procedure d'asilo. Il capitolo prosegue esaminando l'evoluzione di tali politiche in Australia, Nuova Zelanda e Giappone.

Le riforme legislative introdotte nei paesi industrializzati hanno gravemente inciso sulla possibilità che i richiedenti asilo accedano a tali procedure, per raggiungere la sicurezza. Nel capitolo sono affrontate varie questioni, fra cui il traffico illegale di esseri umani, il modo in cui i richiedenti asilo, compresi i minori non accompagnati e i gruppi familiari, sono spesso ospitati per lunghi periodi in centri d'accoglienza chiusi, nonché le difficoltà che in molti casi i rifugiati incontrano per ricongiungersi con i familiari. Le politiche volte a dissuadere i migranti irregolari dal raggiungere i paesi industrializzati hanno spesso oscurato la distinzione, già problematica, fra rifugiati e migranti economici, contribuendo in molte occasioni a far stigmatizzare i rifugiati come persone che cercano di aggirare la legge.

Pur riconoscendo il legittimo interesse degli stati a regolamentare l'accesso al proprio territorio, nel capitolo si sottolinea che essi hanno pure l'obbligo, a livello internazionale, di fornire protezione a quanti fuggono da persecuzioni nei rispettivi paesi d'origine. Si ribadisce, inoltre, l'esigenza di tutelare il diritto fondamentale di chiedere asilo, sanzionato nella Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati.

Dopo la guerra fredda

Il capitolo 8 esamina i massicci movimenti di popolazione avvenuti dopo lo scioglimento, nel 1991, dell'Unione sovietica, come pure alcune delle complesse interrelazioni esistenti fra migrazione ed esodi forzati. Negli anni '90, fino ad un massimo di nove milioni di persone si trovarono contemporaneamente in movimento. Tali spostamenti includevano, in particolare, il rimpatrio di coloro che si trovarono fuori della propria "patria", a seguito della creazione di nuove frontiere nazionali, nonché il ritorno di migliaia di persone deportate da Stalin negli anni '40.

Nella prima metà del decennio, i conflitti armati, di matrice interetnica e separatista, scoppiati nel Caucaso meridionale e in Asia centrale originarono ondate di sfollati e rifugiati, che portarono l'Unhcr ad allestire grandi operazioni di soccorso umanitario. Il capitolo descrive il conflitto fra l'Armenia e l'Azerbaijan per il Nagorno-Karabakh, quelli nei territori autonomi georgiani dell'Abkhazia e dell'Ossezia del sud, come pure la guerra civile nel Tagikistan; si sofferma, inoltre, sugli esodi di popolazione provocati, verso la fine del decennio, dal conflitto in Cecenia, che vide l'Unhcr attivo in complesse e pericolose operazioni di soccorso nel Caucaso settentrionale.

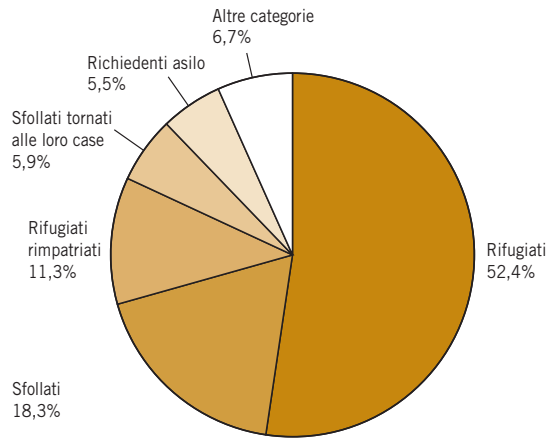
Gli sconvolgimenti degli anni '90 diedero luogo ad una rapida espansione delle funzioni e delle attività dell'Unhcr, poiché la comunità internazionale faceva di frequente appello all'organizzazione per affrontare alcuni dei suoi più acuti dilemmi. Fu così che essa si trovò coinvolta in situazioni di conflitto armato in corso e cominciò ad operare, più che in precedenza, a fianco dei Caschi blu dell'Onu e di altre forze militari multinazionali. Inoltre, l'Unhcr si occupò più di prima di assistenza agli sfollati e alle altre vittime delle guerre.

Nel capitolo 9 sono illustrate due emergenze di rifugiati di grandi dimensioni degli anni '90, nelle quali l'Unhcr coordinò operazioni umanitarie su larga scala, lavorando in stretto collegamento con forze militari multinazionali. La prima riguardò la fuga in massa dei curdi dal nord dell'Iraq, nel 1991, dopo la repressione ad opera del governo iracheno di una rivolta scoppiata alla fine della guerra del Golfo. Il rifiuto del governo turco di concedere asilo ai curdi iracheni portò le forze di coalizione guidate dagli Stati Uniti ad allestire un'enorme operazione di soccorso umanitario per i profughi, bloccati sui valichi montani alla frontiera turco-irachena. In seguito, le forze della coalizione crearono per loro un'"oasi di sicurezza" nel nord dell'Iraq. L'operazione di soccorso, poi continuata dall'Unhcr, costituì per l'organizzazione una svolta determinante, segnando l'inizio di una tendenza ad un maggiore intervento nei paesi d'origine piuttosto che in quelli d'asilo.

L'altra emergenza di grandi proporzioni si verificò nei Balcani. La violenta implosione della Jugoslavia, iniziata nel 1991, provocò la maggiore crisi di rifugiati in Europa dopo la seconda guerra mondiale. Il capitolo descrive i dilemmi davanti ai quali si trovarono l'Unhcr e le altre organizzazioni umanitarie per far fronte alla "pulizia etnica", le difficoltà incontrate per proteggere i civili vulnerabili in una zona di guerra attiva, nonché la decisione della comunità internazionale di istituire nella Bosnia-Erzegovina alcune "zone di sicurezza", che ebbe un tragico epilogo, nel 1995, con la caduta di Srebrenica e Zepa.

**Popolazione totale di competenza dell'Unhcr,
al 31 dicembre 1999* (Totale = 22,3 milioni)**

Fig. 0.1



* Per ulteriori dettagli e chiarimenti, cfr. allegato 2.

Per tutta la durata della guerra in Bosnia, l'Unhcr coordinò una massiccia operazione di soccorsi d'emergenza. Le organizzazioni umanitarie incontrarono molti ostacoli per raggiungere le popolazioni vulnerabili. Il personale si trovò esposto a gravissimi pericoli, e molti collaboratori furono feriti o uccisi. In larga misura, l'operazione umanitaria guidata dall'Unhcr divenne il surrogato di altre forme di azione politica o militare. Il capitolo descrive poi i primi quattro anni dopo la firma, nel dicembre 1995, dell'accordo di pace di Dayton, un periodo durante il quale il rimpatrio ha compiuto scarsi progressi per invertire il processo di separazione etnica.

Nel capitolo si descrive, inoltre, la crisi di rifugiati scoppiata nel 1999 nel sud dei Balcani, allorché qualcosa come 800mila albanesi del Kosovo fuggirono in Albania e nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia. Si esaminano gli sforzi compiuti dall'Unhcr per coordinare l'assistenza internazionale ai rifugiati, la tendenza all'incremento degli aiuti bilaterali, il ruolo della forza militare guidata dalla Nato nella costruzione dei campi profughi e nella fornitura di altre forme di sostegno all'operazione umanitaria, come anche il programma di "evacuazione umanitaria" attuato per trasferire i rifugiati dalla Macedonia verso paesi terzi. Si valuta quindi la situazione del Kosovo a partire dal giugno 1999, quando la Repubblica federale di Jugoslavia ha formalmente accettato un piano di pace, in base al quale tutte le sue forze militari, paramilitari e di polizia si sono ritirate dalla provincia, portando alla dislocazione nel Kosovo di una forza sotto l'egida della Nato. Nel giro di tre mesi, circa 200mila serbi e membri di altre minoranze etniche hanno abbandonato il Kosovo, in un processo che ha preso il nome di "pulizia etnica alla rovescia".

Passando alle emergenze di rifugiati avvenute in Africa negli anni '90, il capitolo 10 descrive l'esodo di oltre due milioni di ruandesi verso lo Zaire, la Tanzania, il Burundi e l'Uganda, a seguito del genocidio ruandese del 1994. Si concentra principalmente sulla situazione nello Zaire (poi Repubblica democratica del Congo) e nella

Tanzania, con i molti dilemmi che si posero all'Unhcr e alle altre organizzazioni umanitarie, nel cercare di assistere i rifugiati in campi largamente controllati da membri dell'ex governo ruandese e del suo esercito, che erano stati responsabili dell'organizzazione del genocidio. Nel capitolo si mostra come molti rifugiati residenti nei campi fossero, in realtà, trattenuti quali ostaggi politici, e come siano stati usati dagli autori del genocidio come "scudi umani". L'Unhcr compì vari tentativi per migliorare la sicurezza dei rifugiati e tutelare il carattere civile e umanitario dei campi profughi. Il capitolo 10 dimostra, inoltre, che la politicizzazione o la militarizzazione dei campi e degli insediamenti di rifugiati possono provocare attacchi e incursioni armate nei paesi confinanti, suscettibili di destabilizzare intere regioni.

Nei capitoli 9 e 10 si forniscono, inoltre, brevi descrizioni delle altre principali emergenze degli anni '90, fra cui il conflitto in Somalia, che provocò un esodo in massa e una consistente diaspora, la crisi di rifugiati di Timor est nel 1999, nonché le emergenze di rifugiati in Africa occidentale. Vi si esaminano altresì la politica in favore degli sfollati, il tema della giustizia penale internazionale, il problema dei campi profughi militarizzati, come pure l'incidenza dell'epidemia di Aids sui rifugiati.

In ultimo, il capitolo 11 guarda ad alcune delle principali sfide del 21° secolo: il processo di mondializzazione, la mutata natura dei conflitti, la crescente complessità dei movimenti di popolazione e le nuove forme dell'azione umanitaria. In particolare, si analizza l'evoluzione del ruolo dell'Unhcr per soddisfare le necessità dei rifugiati, degli sfollati e degli altri gruppi di esuli. Il capitolo ripropone la persistente esigenza di trovare soluzioni durature al problema dell'esodo forzato, sottolineando che la pace e la stabilità nel mondo dipendono dalla sicurezza dei singoli individui.